

# Izvajanje dvojezičnosti v javni upravi v Sloveniji

Sonja Novak Lukanovič

Inštitut za narodnostna vprašanja v Ljubljani

Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani

sonja.novak@guest.arnes.si

Breda Mulec

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

Fakulteta za državne in evropske študije Kranj

breda.mulec@gov.si

## IZVLEČEK

Članek obravnava pomen institucionalne dvojezičnosti v javni upravi na narodno mešanih območjih. Nacionalni predpisi omogočajo, da je poslovanje v javni upravi dvojezično, v članku pa želimo ugotoviti, koliko se zakonski predpisi o dvojezičnosti uresničujejo tudi v praksi. Čeprav zakonodaja omogoča rabo jezika narodne skupnosti in je ne omejuje samo na pripadnike manjšine, pa se ob neustrezni jezikovni in izobraževalni politiki možnost rabe uradnega jezika – jezika narodne skupnosti zoži le na poslovanje s pripadniki manjšine, torej postane raba uradnega jezika omejena le na osebno pravico pripadnikov manjšin. Na osnovi zbranih empiričnih podatkov smo ocenili učinkovitost politike na področju uresničevanja institucionalne dvojezičnosti in predlagali rešitve.

*Ključne besede:* javne ustanove, institucionalna dvojezičnost, narodnostno mešano območje, dodatek za dvojezično poslovanje

*JEL:* Z 18

## 1 Uvod

V članku podajamo osnovna izhodišča o pomenu institucionalne dvojezičnosti in postavljamo hipotezo, da je poslovanje na narodno mešanih območjih v javni upravi dvojezično. Za preverjanje hipoteze bomo uporabili izbrane raziskovalne rezultate, ki jih bomo dopolnili s predstavitvijo pravnih podlag. Članek je strukturiran v naslednja poglavja: v prvem poglavju je izpostavljeno izhodišče za obravnavanje institucionalne dvojezičnosti, v drugem poglavju so podane zakonske/pravne podlage uresničevanja dvojezičnosti v javni upravi, ki postavlja temelje za izvajanje institucionalne dvojezičnosti. V tretjem, osrednjem poglavju pa z izbranimi empiričnimi podatki prikazujemo izvajanje dvojezičnosti v institucijah javne uprave. V zadnjem, zaključnem poglavju je na

osnovi empiričnih podatkov nakazana ocena učinkovitosti politike na področju uresničevanja institucionalne dvojezičnosti.

## 2 Institucionalna dvojezičnost – temeljna izhodišča

Obravnavanje večjezičnosti/dvojezičnosti je tesno povezano z obravnavanjem jezikovnih pravic. Številni mednarodni dokumenti - od dokumentov OZN, Unesca, OVSE-ja, Sveta Evrope, itd., obravnavajo jezikovne pravice predvsem z vidika splošnih standardov človekovih pravic, nediskriminacije, svobode izražanja, pravice do rabe jezika na vseh področjih (tako na nacionalnem in regionalnem kot na mednarodnem nivoju). Vsebine v teh dokumentih so glede jezika oz. jezikovnih pravic zelo splošne. Pri tem lahko povzamemo delitev, kot jo navaja Varennes (Varennes, 2003), ki pravi, da pri obravnavanju vloge jezika oz. jezikovnih pravic obstaja razlika med dvema kategorijama. Prva kategorija se nanaša na uporabo jezika posameznika v zasebnem življenju, medtem ko se druga kategorija nanaša na uporabo jezika uradnih institucij oz. uporabo jezika posameznika v uradnih institucijah. Prav to razlikovanje, ti dve kategoriji pa kažeta, da je zelo pomembno, kako nekdo – posameznik ali politika – dojema »jezikovne pravice« in »manjšinske pravice« ter kje in v čem se pravice prepletajo.

Dvojezičnost/večjezičnost kot politika in kot vrednota posameznika in skupnosti izhaja iz načela enakopravnosti in načela vrednotenja različnosti jezikov in kultur kot pomembnega vira znanja in modrosti. Istočasno pa je medsebojno razumevanje in sporazumevanje tudi pogoj za mirno sobivanje različno govorečih v globalnem svetu.

Problematika dvojezičnosti sodi med področja, ki s svojimi političnimi, socialnimi, kulturnimi, ekonomskimi, mednarodnimi vidiki razkrivajo dejansko demokratičnost družbe in stopnjo enakopravnosti različnih etničnih skupin.

Pravno varstvo posebnih pravic narodnih skupnosti v Sloveniji (pripadnikov italijanske in madžarske manjšine) je vtakano v celoten pravni red, od ustave do statutov občin. Številni normativni akti v Sloveniji upoštevajo koncept, da sta na narodnostno mešanem območju, ki ga opredeljujejo statuti občin, italijanski oz. madžarski jezik enakopravna s slovenskim jezikom tako na individualni kot na institucionalni ravni. Na osnovi upoštevanja spremenljivk etnolingvistične vitalnosti (Giles, Bourish & Taylor, 1977) je mogoče potrditi, da na narodnostno mešanih območjih Slovenije oziroma v jezikovno stičnih območjih v Sloveniji obstaja možnost rabe jezika narodne skupnosti. Možnost pomeni, da jezik ni diskriminiran in da država z ustavo in številno zakonodajo daje osnovo za uporabo dveh jezikov. Na narodnostno mešanih območjih so vzpostavljeni pogoji za institucionalno dvojezičnost, oprto na funkcionalno dvojezičnost pripadnikov večine in manjšine, kar omogoča vzajemno jezikovno primikanje govorcev obeh jezikovnih skupnosti. Funkcionalna dvojezičnost pomeni, da pripadniki manjšine v vseh govornih položajih, formalnih in neformalnih, uporabljajo v komuniciranju znotraj skupine in tudi zunaj nje

svoj materni jezik, medtem ko pripadniki večine, s katerimi skupaj živijo, na neformalni ravni vsaj pasivno obvladajo njihov materni jezik.

Osnovni pogoj za uresničevanje tako zastavljene dvojezičnosti v različnih domenah pa je ustrezno in uspešno izobraževanje (Novak Lukanovič, 2009). V okvir formalno zagotovljene dvojezičnosti na institucionalni ravni sodi tudi dvojezično poslovanje državnih organov, organov občin, sodnih organov in javnih služb, ki poslujejo na tem območju, kar pomeni, da se jezikovna različnost v okolju spoštuje in se zagotavljajo tudi finančna sredstva za njeno uresničevanje. Deklarativno zapisana možnost ima tako finančno podporo, ki jo zagotavlja Ustava Republike Slovenije (Ur.l. RS, 33/91). Kljub temu, da so sporazumevalne funkcije jezikov obeh manjšin uradno utemeljene, pa se funkcija italijanskega in madžarskega jezika na narodno mešanih območjih ne razteza na vse kanale javnega sporazumevanja in tudi ne na sfero zasebnega sporazumevanja. (Nećak Lük, 1995)

Čeprav je izvajanje dvojezičnosti na institucionalni ravni v ustanovah javnega značaja na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji ustavno in zakonsko urejeno, se praksi pogosto kaže neenakopravno obravnavanje slovenskega in manjšinskega jezika predvsem v gospodarskih ustanovah in podjetjih (Novak Lukanovič, 2011). Zakona, ki bi predpisoval njihovo dvojezično delovanje ni, čeprav je v nekaterih občinskih dokumentih<sup>1</sup> zapisano, da morajo podjetja imeti dvojezične napise/table, toda nikjer ni omenjeno, da morajo v svojih internih aktih – statutu, poslovnih planih, poslovnih poročilih, zaposlovanju oziroma pri poslovanju upoštevati dvojezičnost. Predvsem podjetja, ki imajo sedež zunaj narodnostno mešanega območja, zagovarjajo, da jim ni treba upoštevati dvojezičnosti. Mnenja o tem so seveda različna, prav tako pa je tudi pravna interpretacija lahko različna.

Uvajanje politike na področju uresničevanja institucionalne dvojezičnosti ni enoznačno, ampak se prepleta skozi številna področja – odraža se v ustrezni organizaciji izobraževanja, organizaciji javnih ustanov ter v stališčih do jezika in do dvojezičnosti. Pri uporabi termina »stališče do jezika« imamo v mislih številne družbene dejavnike – posredne in neposredne, ki prispevajo k promociji manjšinskega jezika in vplivajo na oblikovanje stališč posameznika do dvojezičnosti in do rabe dveh jezikov, kar prispeva k učinkovitosti zastavljene politike.

Vedno pa se postavlja vprašanje, ali je uvajanje politike uspešno in kdo ocenjuje to uspešnost – pripadniki večine ali manjšine. Brez dvoma so v oceni uspešnosti politike do dvojezičnosti bolj kritični pripadniki manjšine, zato se v prispevku naslanjamo na podatke študije o pomenu dvojezičnosti na narodno

<sup>1</sup> Na primer Statut občine Lendava/Lendva, člen 71 (Ur.l. RS, 32/95: 2284)

mešanih območjih v Sloveniji<sup>2</sup>, v katero so bili vključeni pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti.

## 2.1 Zakonska osnova uresničevanja institucionalne dvojezičnosti

Določbe o enakopravni rabi jezikov obeh narodnih manjšin na narodnostno mešanih območjih vsebujejo zakoni in pravilniki o delovanju uprave in državnih organov ter pravosodnih organov (sodišč, tožilstev, notariata) ter določila o zunanji dvojezičnosti. Oba jezika, slovenski in italijanski oziroma madžarski, sta enakopravna jezika tudi pri poslovanju upravnih, državnih ter pravosodnih organov.<sup>3</sup>

Uredba o upravnem poslovanju z vsemi spremembami in dopolnitvami (Ur.l. RS 20/05; 106/05; 30/06; 86/06; 32/07; 63/07; 31/08; 35/09; 101/10, 81/13) je nadomestila Uredbo o poslovanju javnih organov in na neki način razširila območje uporabe jezika narodnih skupnosti zunaj narodnostno mešanega območja – vsi dogodki, informacije obrazci, ki so na državnem e-portalu, morajo biti tudi v italijanskem in madžarskem jeziku.<sup>4</sup>

Tudi Zakon o javni rabi slovenščine v svojem 1. členu določa, da je slovenski jezik uradni jezik Republike Slovenije (ZJRS 2004: 10418). V njem poteka govorno in pisno sporazumevanje na vseh področjih javnega življenja v Republiki Sloveniji, razen kadar sta v skladu z Ustavo Republike Slovenije (Ur.l. RS 33/91: 1374) poleg slovenščine uradni jezik tudi italijanščina in madžarščina. V 3. členu omenjenega zakona pa je posebej opredeljen tudi jezik narodnih skupnosti: »Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, se javna raba italijanščine ali madžarščine kot uradnih jezikov zagotavlja na način, kot ta zakon ureja javno rabo slovenščine in v skladu z določbami posameznih področnih zakonov.«

Zakon o uresničevanju posebnih pravic pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti na področju vzgoje in izobraževanja v poglavju o strokovnih in drugih delavcih definira tudi njihovo znanje učnega jezika – slovenskega in madžarskega v dvojezičnih šolah. Navajamo 15. člen omenjenega zakona: » ... strokovni delavec obvlada madžarski jezik kot učni jezik, če je končal program dvojezične šole ali fakultativnega pouka madžarskega jezika na srednji šoli ter fakultativnega pouka madžarskega jezika na visoki ali univerzitetni ravni in si je pridobil predpisano izobrazbo v slovenskem ali madžarskem jeziku«. (ZPIMVI 2001: 4046) Zgoraj navedeno besedilo iz zakona ne določa natančno stopnje jezikovne kompetence strokovnega delavca. Stopnja znanja jezika je

2 Pri tem navajamo rezultate raziskave »Dvojezičnost v Sloveniji« nosilke Sonje Novak Lukanovič, ki je potekala med 2005 in 2007 na Inštitutu za narodnostna vprašanja. Raziskavo je financiral Urad za narodnosti Vlade RS, elaborat hrani INDOK Inštituta za narodnostna vprašanja.

3 To je opredeljeno v Zakonu o državni upravi (ZDU-1-UPB4 2005: 12218; ZDU-1F 2012: 1766) ter tudi v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2 2006: 2484)

4 Pri tem nas je zanimalo, koliko posameznikov je oddalo napoved o odmeri davka v italijanskem oz. madžarskem jeziku. Odgovor smo prejeli z Davčnega urada Murska Sobota, kjer so napisali, da je bilo v okviru njihove izpostave Lendava izpolnjenih v letu 2006 1601 napovedi v madžarskem jeziku.

tudi po rezultatih drugih raziskav<sup>5</sup> zelo pomembna spremenljivka, ki vpliva na uresničevanje individualne in institucionalne dvojezičnosti na narodnostno mešanih območjih.

Možnost izvajanja dvojezičnosti, vsaj v segmentu javne uprave, dodatno stimulira dodatek za dvojezično poslovanje,<sup>6</sup> ki pomeni konkretno obliko mehanizma države za ustvarjanje dodatnih pogojev za pospeševanje rabe manjšinskega jezika. To bi lahko poimenovali tudi dodatna stimulacija za posameznika oziroma prispevek družbe k promociji rabe manjšinskega jezika. Brez dvoma dodatek prispeva/pospešuje možnost rabe manjšinskega jezika. O podobnih ukrepih razmišljajo tudi v drugih okoljih – na primer na Finskem, na področjih, kjer živi švedska manjšina. Dodatek za dvojezično poslovanje v javnih ustanovah v etnično mešanih območjih na Finskem sicer ni zakonsko urejen in tudi ni enak v vseh krajih, ampak je to v domeni posamezne občine oziroma regije, ki iz svojega proračuna zagotavlja plačilo dodatka (od 3 % naprej). Povečanje plače za aktivno rabo finskega in švedskega jezika je del njihove plačne politike. S ciljem zagotavljanja dvojezično poslovanje so sprejeli številne ukrepe, ki naj bi pospeševali uporabo manjšinskega/švedskega jezika – tečajji manjšinskega jezika za uslužbenca in politike, predavanja o pomenu dvojezičnosti, številni neformalni stiki.<sup>7</sup>

Dodatek za dvojezično poslovanje na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji se pojavlja kot pomemben ekonomski element tako z vidika makroekonomije kot mikroekonomije. Z vidika makroekonomije je dodatek za dvojezično poslovanje finančen strošek v proračunu, ki ga država mora zagotavljati, da se lahko dvojezičnost formalno uresničuje na vseh ravneh. Na mikroravni pa pomeni, da je dodatek za dvojezično poslovanje vezan na posameznika in na delovno mesto in ima večplasten pomen – posameznik je motiviran, da se nauči drugi jezik, kajti znanje jezika večine in manjšine mu omogoča zaposlitev

5 Naj omenimo raziskavo »Etnična identiteta in medetnični odnosi v slovenskem etničnem prostoru« v različnih časovnih obdobjih, in sicer v Lendavi leta 1991, 1994 in 1996 ter v Slovenski Istri leta 1994 in 1996, nosilka prof. dr. Albina Nečak – Lük ter raziskavo »Percepcija jezikovne in kulturne raznolikosti v obmejnih mestih«, nosilka dr. Sonja Novak Lukanovič, CRP, 2004–2006..

6 Dodatek za dvojezično poslovanje, ki ga prejema zaposlen v javni upravi, ima osnovo v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13 2009), v 19. in 20. členu Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ 1994: 1016), ko zaposlenim v državnih organih pripadajo dodatki, ki so določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom. Z 12. členom Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah vlade Republike Slovenije in v upravnih organih (Ur.l. RS 35/96, 3065) je bil za območje lokalnih skupnosti, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, določen dodatek za aktivno znanje jezika narodne skupnosti v višini 6 % osnovne plače in 3 % osnovne plače za pasivno znanje. Navedeni dodatek se priznava za delovna mesta, za katera je v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest predpisan pogoj znanje jezika narodne skupnosti. To ureja Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur.l. RS 58/03).

7 Pri tem velja omeniti projekt »From Act to Action« nosilke Siv Sandberg, Abo Akademi, Abo, Finska, ki na zelo sistematičen način prikazuje, kako se v posameznih okoljih uresničuje dvojezičnost in katere mehanizme politika države sprejema, da bi zagotavljala uspešnost. Projekt je bil predstavljen na delavnici Partnership for diversity, Ljouvert/Leeuwarden, The Netherlands, 30.–31. 10. 2009.

in nenazadnje mu znanje in raba dveh jezikov na delovnem mestu prinašata finančno stimulacijo. Težko bi odgovorili, ali je finančna stimulacija (dodatek od 3 % do 6 % na osnovno plačo) dovolj za motivacijo posameznikov, predvsem pripadnikov večinske populacije, da usvojijo jezik manjšine.

### **3 Uspešnost institucionalne dvojezičnosti – izbrani raziskovalni rezultati**

Uspeh politike države na področju uresničevanja dvojezičnosti se odraža predvsem v življenju posameznika, pripadnika manjšine, tako v rabi jezika kot v stališčih do prvega in drugega jezika in do dvojezičnosti. Raziskava<sup>8</sup> »Dvojezičnost v Sloveniji«, katere izbrane rezultate predstavljamo, je izhajala iz modela o učinkovitosti politike za podporo manjšinskemu jeziku, ki jo je postavil Grin (2002). Model poudarja kategorije, ki se nanašajo na možnost, zmožnost in stališče do jezika in do dvojezičnosti.

Rezultati empiričnega raziskovanja, ki nakazujejo, kako pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji uresničujejo možnost rabe svojega maternega jezika v javnem življenju in kako zaznavajo dvojezičnost, so pomembni kazalniki uspešnosti politike države na področju narodnostne enakopravnosti.

Raziskava si je postavila naslednji hipotezi:

1. da obstajajo pogoji (zakonski) na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji, da posamezniki – pripadniki manjšine uporabljajo manjšinski jezik v različnih domenah,
2. da na slovensko-italijanskem in slovensko-madžarskem narodnostno mešanem območju zakonska ureditev vzpostavlja institucionalno dvojezičnost, oprto na funkcionalno dvojezičnost.

Hipoteza se je preverjala z analizo empiričnih podatkov raziskave.

#### **3.1 Predstavitev vzorca in metode raziskave**

Empirični del raziskave je vključeval metodo anketnega strukturiranega vprašalnika, ki je vseboval 28 vprašanj odprtega in zaprtega tipa. Vprašanja so obsegala sklop vprašanj o rabi jezika, vprašanje o maternem jeziku in obliki šolanja, sklop vprašanj o samooceni znanja italijanskega oz. madžarskega in slovenskega jezika, sklop vprašanj o stališčih do manjšinskega jezika in do slovenskega jezika ter do dvojezičnosti, sklop vprašanj o dodatku za dvojezičnost ter sklop o podatkih vprašanega – starost, spol, izobrazba, področje zaposlitve. V raziskavo so bili vključeni pripadniki italijanske in madžarske narodnosti. V sodelovanju z manjšinskimi skupnostmi je bilo na naslove njihovih članov poslan dvojezični vprašalnik (v slovenskem in

---

<sup>8</sup> Raziskava je navedena že v op. 2.

italijanskem jeziku oziroma v slovenskem in madžarskem jeziku). Posameznik je bil naprošen, da izpolni vprašalnik in ga v priloženi ovojnici po pošti vrne. Na narodnostno mešanem območju Slovenske<sup>9</sup> Istre je bilo pripadnikom italijanske narodnostne skupnosti poslano 340 vprašalnikov in prav toliko vprašalnikov je bilo poslano pripadnikom madžarske narodnostne skupnosti v Prekmurju. Po preteku 14 dni je bilo vrnjenih 146 vprašalnikov iz Istre in 145 iz Prekmurja. Raziskava je bila anonimna, in odziv je bil glede na metodo (anketa po pošti) v metodološkem pogledu sprejemljiv (43 odstotna realizacija).

Podatki so bili statistično obdelani. Uporabljene so bile kvantitativna in kvalitativna ter komparativna metoda analize. Namen statistične analize ni bil zgolj »veljavnost« vprašalnika in frekvenčna analiza, ampak tudi primerljiva veljavnost med obema območjima. Pri tem so bile, kjer je bilo mogoče, uporabljene tudi neverbalne, numerične lestvice, ki izboljšajo medsebojno primerljivost. Za vnos podatkov je bil uporabljen Microsoft Access. Pri statistični analizi pa so bile uporabljene neparametrične metode (Mann-Whitney, Kruskal Wallis, Spearmanova korelacija), v nekaterih primerih, kjer je bilo mogoče, pa so bile uporabljene tudi parametrične metode (ANOVA, regresijski modeli). Za statistično analizo je bil uporabljen SPSS za Windows. Pomembni zaključki študije so opremljeni tudi z grafikoni iz različnih programskih sistemov – od vgrajenih v SPSS, preko Sigplota do specialnih R grafikonov, ki so tako natančno ilustrirali ugotovitve.

### 3.2 Izbrani empirični rezultati

V vzorcu raziskave ni bilo zaznanih statističnih razlik v starosti in spolu med območjima. Prevladovali so starejši od 50 let, najmanj je bilo mlajših od 30 let (Tabela 1). Pri stopnji izobrazbe pa je bila v vzorcu med območjima zaznana statistična razlika ( $p < 0,05$ ). V povprečju so bili vprašani iz Prekmurja z višjo stopnjo dosežene izobrazbe. Glede področja zaposlitev pa je bil največji delež zaposlenih na področju izobraževanja in kulture (Slovenska Istra: 28,2%, Prekmurje: 25,9%), druge dejavnosti so bile razpršene od javne uprave, industrije, obrti, trgovine, zavarovalništva, turizma in drugo. Večina vprašanih je napisala, da je njihov prvi jezik italijanski jezik (76,7%) oziroma madžarski jezik (84,1%), skoraj 20 odstotkov vprašanih v Slovenski Istri pa je napisalo, da imajo dva prva jezika oziroma eden od vprašanih je celo napisal, da ima 3 prve (materne) jezike (slovenščina, italijanščina, hrvaščina), medtem ko v Prekmurju ni bilo nobenega, ki bi napisal, da ima dva prva/materna jezika. Večina vprašanih iz obravnavanega vzorca živi na narodnostno mešanem območju (NMO) že od rojstva, kar je pomemben podatek za ocenjevanje objektivne podobe narodnostno mešanega območja in za razumevanje ter ocenjevanje dvojezičnosti v vsakdanjem življenju (Tabela 3).

<sup>9</sup> Pri tem želimo opozoriti, da različni avtorji uporabljajo različno poimenovanje za območje - od termina Obala do Istra do Slovenska Istra. Kljub temu, da največkrat uporabljamo termin Slovenska Istra, pa v nekaterih primerih, zlasti v tabelah, uporabljamo samo Istra.

**Tabela 1: Starost anketirancev**

	Manj kot 30		30–40		41–50		Več kot 50		Skupaj	
	štev.	%	štev.	%	štev.	%	štev.	%	štev.	%
Slovenska Istra	13	8,9	29	19,9	29	19,9	75	51,4	146	100
Prekmurje	18	12,4	30	20,7	28	19,3	69	47,6	145	100

**Tabela 2: Spol**

	Ženske		Moški		Skupaj	
	štev.	%	štev.	%	štev.	%
Slovenska Istra	89	60,9	57	39,1	146	100
Prekmurje	97	66,9	48	33,1	145	100

**Tabela 3: Čas bivanja na NMO**

	Od rojstva		Priseljeni/s več 10 let		Skupaj	
	štev.	%	štev.	%	štev.	%
Slovenska Istra	120	82,2	26	17,81	146	100
Prekmurje	135	93,1	10	6,9	145	100

V raziskavi smo tudi preverjali strinjanje oziroma nestrinjanje z dodatkom za dvojezično poslovanje, ki pripada vsem, ki so zaposleni v javni upravi in v javnem šolstvu ter pri svojem delu uporabljajo dva jezika. Dodatek za dvojezično poslovanje je ukrep države, da spodbuja in ohranja dvojezičnost na institucionalni ravni. Pričakovano je bilo, da bodo vprašani v raziskavi na osnovi lastnih izkušenj podali mnenje o upravičenosti finančnega dodatka za dvojezičnost. Večina vprašanih je menila, da bi moralo biti znanje dveh jezikov – slovenskega in madžarskega oz. italijanskega pogoj za zaposlitev na narodnostno mešanem območju ne glede na delovno mesto.

Rezultati so tudi nakazali različna stališča vprašanih do upravičenosti finančne stimulacije za izvajanje dvojezičnosti na delovnem mestu. Na vprašanje »Ali menite, da morajo biti delavci, ki opravljajo službo v dveh jezikih, v slovenščini in italijanščini oz. v slovenščini in madžarščini, na narodnostno mešanem območju za to dodatno plačani?« je večina v Prekmurju odgovorila pritrdilno, v Slovenski Istri pa niso bili tako prepričljivi (glej Tabela 4).

Kot argument za upravičenost dodatka vprašani navajajo, da je delo bolj naporno in zahteva več angažiranosti in priprav. Relativno visok odstotek vprašanih se ne strinja z dodatkom za dvojezično poslovanje (med vprašanimi



v Slovenski Istri je bilo takega mnenja 46,5%, v Prekmurju pa 30,8%). Nestrinjanje z dodatkom se je v raziskavi povezovalo s področjem zaposlitve, s starostjo, spolom in stopnjo dosežene izobrazbe.

**Tabela 4: Odgovori na vprašanje »Ali menite, da morajo biti delavci, ki opravljajo službo v dveh jezikih, v slovenščini in italijanščini oz. v slovenščini in madžarščini, na narodnostno mešanem območju za to dodatno plačani?«**

Odgovori		Slovenska Istra	Prekmurje
Da	št.	63	91
	%	43,8%	62,3%
Ne	št.	67	45
	%	46,5%	30,8%
Ne vem	št.	14	10
	%	9,7%	6,8%
Skupaj	št.	144	146
	%	100,0%	100,0%

Rezultati v Prekmurju so pokazali statistično značilno povezavo spola z vprašanjem o dodatku za dvojezično poslovanje. Večina moških se z dodatkom za dvojezično poslovanje ne strinja, nestrinjanje z dodatkom kaže tudi statistično značilno povezavo s področjem zaposlitve (Chi-Square Test pokaže, da je  $p=0,002$ , kar pomeni, da je  $p < 0,05$ ). Trditev, da področje zaposlitve zelo zaznamuje strinjanje oz. nestrinjanje z dvojezičnim dodatkom, sporočajo tudi rezultati drugih raziskav – na primer Nečak Lük, Muskens, Novak Lukanovič (2000), kjer vprašani, ki so zaposleni v izobraževalnih institucijah, v razliko od drugih področij, zelo močno podpirajo dodatek za dvojezičnost.

Med vprašanimi v Slovenski Istri pa področje zaposlitve ni povezano s strinjanjem oziroma nestrinjanjem z dodatkom za dvojezično poslovanje. Nobeno področje zaposlitve ne izstopa in odgovori z »ne« so enakomerno razpršeni med različnimi področji. V razliko od Slovenske Istre pa je v Prekmurju zaznana povezava odgovorov s specifičnim področjem zaposlitve.

Nestrinjanje z dodatkom za dvojezično poslovanje je značilno za področje obrti, kmetijstva, industrije, kar se lahko poveže z dejstvom, da ti posamezniki ne dobivajo dodatka za svoje znanje in rabo jezika, zato menijo, da tudi drugi niso upravičeni do njega. Zanimivo pa je, da se tudi posamezniki iz storitvene dejavnosti (zavarovalništvo, trgovina, banka), ki pri svojem delu komunicirajo s strankami in zato uporabljajo oba jezika, ne strinjajo z dodatkom.

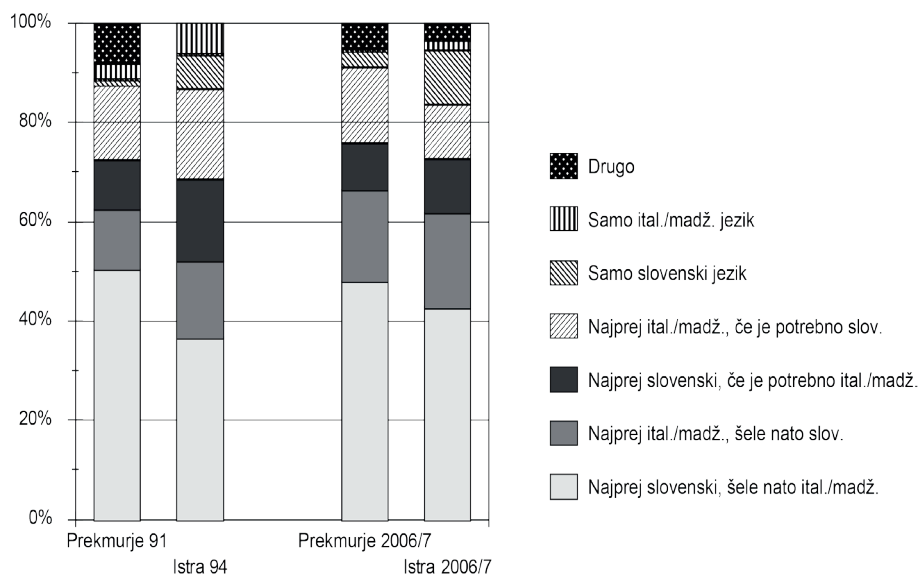
Rezultati so tudi pokazali, da stopnja dosežene izobrazbe ne vpliva na odgovore, ki se nanašajo na dodatek za dvojezičnost. Večina vprašanih meni (Slovenska Istra: 85,4%; Prekmurje: 68,7%), da bi morale veljati denarne

ali druge sankcije, če ni poskrbljeno za dvojezično poslovanje, za ustrezno zasedena delovna mesta, za dvojezične oznake. V tem so v Slovenski Istri bolj dosledni kot v Prekmurju, kjer jih kar nekaj odstotkov tudi ne ve, kaj bi bilo v primeru nespoštovanja dvojezičnosti potrebno storiti (ne vem – Prekmurje: 17%; Slovenska Istra: 7,6%).

Zanimalo nas je tudi, kateri jezik vprašani najprej uporabijo, ko stopijo v javno ustanovo, kajti v teh ustanovah je dvojezičnost ustavno in zakonsko zagotovljena. Pri ugotavljanju uresničevanja institucionalne dvojezičnosti v različnih časovnih obdobjih smo za primerjavo uporabili tudi podatke raziskave (Nečak Lük, 1998). Prikaz podatkov v različnih časovnih obdobjih brez dvoma potrjuje vpliv različnih družbenih faktorjev na rabo jezika (Grafikon 1).

Podatki kažejo, da večina ob prvem stiku najprej spregovori v slovenskem jeziku in šele nato v madžarskem jeziku oziroma italijanskem jeziku. Raba jezikovnega vzorca zrcali jezikovno prilagajanje, kjer se pripadniki manjšine jezikovno primikajo. Na jezikovno konvergenco – primikanje oziroma na jezikovno izbiro pa vpliva tako stopnja znanja jezika kot tudi specifična situacija, ki jo zaznamuje sogovorec. Prav tako izbiro jezika močno zaznamuje motiv posameznika. (Novak Lukanovič, 2003).

**Grafikon 1: Izbira jezika v javni ustanovi**



Če povzamemo Novak Lukanovičevo (2006, str. 303), so rezultati potrdili, »da se posameznik zelo močno subjektivno identificira s skupino in da jezik predstavlja pomembno dimenzijo etnične identitete. V nekaterih primerih pa je prav na primeru rabe jezika zaznana šibka etnična solidarnost. Kot zelo indikativni spremenljivki v odnosu na jezikovno razlikovanje sta se pokazala

obseg oziroma raven, do katere pripadnik narodne skupnosti uporablja svoj jezik«. Čeprav ima posameznik možnost (pravno podlago), da uporablja svoj materni jezik na vseh ravneh, pa se pripadniki narodne skupnosti v stikih v okviru javne uprave jezikovno primaknejo in dajejo prednost večinskemu jeziku. Po vsej verjetnosti nastane jezikovni primik zaradi sogovorca (uradnika), ki ne obvlada dovolj dobro italijanskega oz. madžarskega jezika, čeprav prejema dodatek za dvojezično poslovanje.

Primerjava med različnimi časovnimi obdobji o rabi jezika ob vstopu v javno ustanovo je pokazala rahel statistični odklon v škodo italijanskega oz. madžarskega jezika – samo madžarski oz. samo italijanski jezik se skoraj ne uporabljata več. Povečal pa se je tudi odstotek rabe samo slovenskega jezika ter odstotek rabe drugega jezika, predvsem je to zaznano v Istri.

Pripadnik italijanske oz. madžarske narodne skupnosti uporablja slovenski jezik ne zato, ker mu njegovega maternega jezika (J1) ni dovoljeno uporabljati, ampak predvsem zato, da se z drugim jezikom približa sogovorniku. Prav nezadostna stopnja znanja jezika je mnogokrat vzrok, da komunikacija med govorniki ne poteka v jeziku narodne skupnosti. V tem primeru pride do primikanja k jeziku večine (jezikovna konvergenca). Kot navaja Novak Lukanovičeva (2006, str. 304) »strategijo jezikovnega prilagajanja zaznamuje predvsem etnična komponenta govorcev. V večini primerov gre za asimetrično konvergenco, ki jo največkrat zaznamuje samo govorec – pripadnik manjšine. Pripadnik manjšine največkrat pred strategijo ohranjanja jezika v formalnih govornih položajih daje prednost strategiji primikanja k jeziku večine. Enosmerno jezikovno prilagajanje kaže na neuravnotežen družbeni položaj jezika, v katerem prevladuje diglosija.«

## 4 Zaključek

Na osnovi rezultatov empiričnega raziskovanja so rezultati pokazali:

- da se hipotezo, da na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji obstajajo pogoji (zakonski), da posamezniki – pripadniki manjšine uporabljajo manjšinski jezik v različnih domenah, lahko potrdi. Z rezultati raziskovanja se je ugotovilo, da politika ustvarja možnost, katere učinki se zrcalijo v zmožnostih in stališčih. Ti pa ustvarjajo pogoje rabe jezika narodne skupnosti; ter
- da se hipotezo, da zakonska ureditev vzpostavlja institucionalno dvojezičnost, oprto na funkcionalno dvojezičnost, zavrne, kajti kljub možnosti in zmožnosti je raba jezika narodnosti na formalnem nivoju neustrezna.

Zakonodaja v RS natančno opredeljuje vlogo uradnega jezika na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji, kar pomeni, da obstajajo zakonske možnosti za njegovo rabo. Čeprav zakonodaja omogoča rabo jezika narodne skupnosti in je ne omejuje samo na pripadnike manjšine, pa se ob neustrezni jezikovni

in izobraževalni politiki možnost rabe uradnega jezika – jezika narodne skupnosti zoži le na poslovanje s pripadniki manjšine, torej postane raba uradnega jezika omejena le na osebno pravico pripadnikov manjšin. S tem se »getoizira« manjšinski jezik.

Empirični podatki so potrdili, da k uspešnosti institucionalne dvojezičnosti na narodnostno mešanih območjih v Sloveniji prispeva dodatek za dvojezično poslovanje, ki rabi jezika dodaja tudi ekonomsko vrednost. Ekonomska vrednost rabe jezika je pomemben del strategije ohranjanja večkulturnega območja, o čemer poročajo tudi primeri v svetu (Grenier & Vaillancourt, 1983; Grin, 1996). Znanje jezika narodne skupnosti ima za posameznika dodano vrednost, omogoča mu zaposlitev in dodatno finančno stimulacijo v svojem okolju, istočasno pa omogoča mobilnost in hkrati tudi vključevanje v drugi, sosedski trg. Z ustrezno zastavljeno promocijo rabe jezika manjšinske/narodnostne skupnosti in zavedanja o pomenu uresničevanja dvojezičnosti bi se tudi ustavno določilo, da je na narodnostno mešanem območju poleg slovenskega jezika uraden tudi jezik narodne skupnosti, uresničevalo v vsakdanjem življenju. Na ta način bi finančni vložek države pri uresničevanju institucionalne dvojezičnosti postal učinkovit.

---

**Dr. Sonja Novak Lukanovič** je magistrirala in doktorirala na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani na temo jezikovnega prilagajanja. Na Filozofski fakulteti je nosilka predmeta *Uporabno jezikoslovje v dodiplomskem in podiplomskem programu Splošnega jezikoslovja*, na Inštitutu za narodnostna vprašanja pa se raziskovalno ukvarja s problematiko dvojezičnosti, vloge jezika v družbi, jezikovnega prilagajanja, ekonomskega vidika jezika, učinkovitosti dvojezičnega izobraževanja. Je habilitirana izredna profesorica za uporabno jezikoslovje na Univerzi v Ljubljani in višja znanstvena sodelavka na Inštitutu za narodnostna vprašanja.

**Dr. Breda Mulec** je magistrirala na Fakulteti za politične znanosti, pravo in javno administracijo Univerze v Atenah (2001) in na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru (2002). Doktorirala je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani iz ekonomske analize. Trenutno je zaposlena na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, kjer vodi Sektor za investicije v okolje. Sodeluje s Fakulteto državnih in evropskih študij v Kranju na področjih javnih služb in upravnih sistemov. Pri svojem raziskovalnem delu daje velik poudarek ekonomski analizi prava, ki se lahko pokaže kot učinkovito orodje za sprejemanje reform v javni upravi.

## Literatura in viri

### Literatura

- Giles, H., Bourish, R. Y., & Taylor, D. M. (1977). Towards a Theory of Language in Ethnic Group Relations. In H. Giles (Ed.), *Language, Ethnicity and Intergroup relations* (pp. 307–348). London: Academic Press.
- Grenier, G. & Vaillancourt, F. (1983). An economic perspective on learning a second language. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 6 (6), 471–483.
- Grin, F. (1996). The economics of language: survey, assessment and prospects. *International Journal of the Sociology of Language*, 121, 17–45.
- Grin, F. (2002). Support for Minority Languages in Europe. Final Report. Research project. European Commission Contract No. 2000-1288/001-001 EDU-MLCEV, 72.
- Nečak Lük, A. (1995). Dvojezičnost ni dvojna enojezičnost. In A. Nečak Lük (Ed.), *Otrok v svetu dveh jezikov*, 4, (pp. 8–31). Ljubljana: Društvo za uporabno jezikoslovje.
- Nečak Lük, A. (1998). Medetnični odnosi v slovenskem etničnem prostoru. Primerjalna analiza elementov narodnostne identitete na stičnih območjih obmejnih regij Slovenije, Avstrije, Italije in Madžarske. In A. Nečak Lük & B. Jesih (Eds.), *Medetnični odnosi v slovenskem etničnem prostoru* (pp. 21–31). Ljubljana: INV.
- Nečak Lük, A., Muskens, G., & Novak Lukanovič, S. (Eds.). (2000). *Managing the mix thereafter : comparative research into mixed communities in three independent successor states*. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies.
- Novak Lukanovič, S. (2003). Jezikovno prilagajanje na narodno mešanih območjih v Sloveniji. *Razprave in gradivo : revija za narodnostna vprašanja*, 42, 38–62. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Novak Lukanovič, S. (2006). Jezik in kultura v raziskovanju medetničnih odnosov – predstavitev izbranih vidikov. V 80 let Inštituta za narodnostna vprašanja : Izzivi raziskovanja etničnosti in manjšin na začetku 21. stoletja, *Razprave in gradivo : revija za narodnostna vprašanja*, 50/51, 298–391. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Novak Lukanovič, S. (2009). Stališča učencev do modelov izobraževanja. In L. Čok (Ed.), *Izobraževanje za dvojezičnost v kontekstu evropskih integracijskih procesov : učinkovitost dvojezičnih modelov izobraževanja v etnično mešanih okoljih Slovenije* (pp. 149–171). Knjižnica Annales Majora. Koper: Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Založba Annales: Zgodovinsko društvo za južno Primorsko.
- Novak Lukanovič, S. (2011). Language education and workplace. V *Multilingualism in the knowledge economy: labour markets revisited, and corporate social responsibility: fourth EUNoM symposium 14– 15 November 2011*, (p. 13). Belfast: Queen's University.
- de Fernand, V. (2003). Language Rights and Human Rights: The International Experiences. In D. O'Riagain (Ed.), *Language and Law in Northern Ireland* (pp. 5–16). Belfast: Queen's University.

### Pravni viri

- Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS 33/91, 1373–1386.
- Statut občine Lendava/Lendva, Ur. l. RS 32/95, 2277–2288.

- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah vlade Republike Slovenije in v upravnih organih. Ur. l. RS 35/96, 3064–3066.
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Ur. l. RS 58/03, 6845–6855 (+ priloge, 6856–6951).
- Uredba o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 20/05, 1533–1600.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 106/05, 11129–11131.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 30/06, str. 3214.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 86/06, str. 9301.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 32/07, 4469–4471.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 63/07, str. 8814.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 31/08, 2826–2827.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 35/09, str. 5002.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 101/10, 15627–15628.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju. Ur. l. RS 81/13, str. 9146.
- Zakon o državni upravi - uradno prečiščeno besedilo (ZDU-1-UPB4). ZDU-1-UPB4, str. 9146.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F). Ur. l. RS 21/12, 1765–1767.
- Zakon o javni rabi slovenščine (ZJRS). Ur. l. RS 86/04, 10418–10422.
- Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (ZPIMVI). Ur. l. 35/01, 4044–4047.
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ). Ur. l. RS, 18/94, 1014–1023.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - uradno prečiščeno besedilo (ZSPJS-UPB13). Ur. l. 108/09, 14792–14818.
- Zakon o splošnem upravnem postopku - uradno prečiščeno besedilo (ZUP-UPB2). Ur. l. 24/06, 2477–2513.

SUMMARY

1.04 Professional article

## Implementation of Bilingualism in Public Administration in Slovenia

*Keywords:* public administration, institutional bilingualism, ethnically mixed regions, extra pay for bilingual operation

The article discusses the importance of institutional bilingualism in public administration of the ethnically mixed regions. National regulations provide for bilingual operation in public administration, and the article focuses on the degree to which legal provisions on bilingualism are also implemented in practice. Although legislation enables the use of ethnic community's language without limiting it to minority members only, with inadequate language and educational policy the possibility of the use of official language – ethnic community's language – is narrowed down to operation with minority members, and the use of official language thus becomes limited to the personal right of minority members only. The article brings the basic starting-points concerning the significance of institutional bilingualism with the hypothesis that operation in public administration of ethnically mixed regions is bilingual. To verify this hypothesis the article presents selected research/empirical results, complemented with the presentation of legal grounds. It is structured into the following sections: the first section focuses on the ground for dealing with institutional bilingualism, the second section brings the legal/regulation ground for the implementation of bilingualism in public administration, setting the basis for the implementation of institutional bilingualism. The third, main section, presents the implementation of bilingualism in institutions of public administration with selected empirical data. According to the empirical results, the hypothesis that in the ethnically mixed regions of Slovenia legal conditions exist for individuals – minority members – to use minority language in different domains can be confirmed. The research results have proved that policy provides the opportunity, effects of which are reflected in competences and standpoints. And these create the conditions for the use of the ethnic community language. The hypothesis that legal regulation sets institutional bilingualism, drawing on functional bilingualism, is rejected on the basis of acquired data, as despite opportunities and abilities the use of minority language remains inadequate at the formal level.

